“双碳”目标及其实施的国际法解读

柳 华 文

(中国社会科学院 国际法研究所, 北京 100720)

摘　要: 我国积极参与全球环境与气候治理,做出力争 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和的庄严承诺,体现了负责任大国的担当。《巴黎协定》是这一承诺的基础。从国际法的角度看,“双碳”目标的提出既是基于国际条约的法律行为,也是国际法上一国的单方面行为。关于该目标的具体内容、措施及其实施,《巴黎协定》并未过多干预,主要是由国家在自主自愿的基础上提出,并且主要依靠国内的努力来实现。联合国框架下的国际人权法及其实施机制与应对气候变化的国际法及其实施机制有类似的性质和特点,可以通过两者的比较获得启示,即要在尊重各国的自主性、创造性的基础上,主要依靠各国国内的努力实现“双碳”目标。

关键词: 碳达峰;碳中和;国家自主贡献;国际法

中图分类号:D 996.9　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2022)02-0013-10

国际法是适应世界各国相互交往与合作的客观需求产生并不断发展的。虽然它在某些时候会以规范性、前瞻性、可预测性发挥一定的规则引领实践的作用,但是从长期和根本来看,它还是国家实践主导下、各国内生动力驱动的结果。国际法源于国家实践,但是并不总是亦步亦趋,有时会有一定的错位,这种错位,可能导致相关国际立法被虚置、难以落实,必然引起国际法本身的再调整,一个长期的趋势是,具有必要性、可行性,或者说符合社会发展规律、国际法运作规律的国际规则和国际机制终会产生并发挥作用。2021 年是一个具有历史性意义的年份。这一年,世界应对新冠肺炎疫情挑战的经历将载入史册,同时,此间国际社会特别是大国比以往任何时候都更加深切地认识到实施《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》、积极应对全球气候变化的重要性和紧迫性。主要缔约方在这一年亮出了自己的立场,明确了具体的碳达峰和碳中和承诺。如何理解《巴黎协定》框架下缔约方提出的“双碳”目标? 这些目标和承诺在国际法上具有什么法律地位和意义,将来如何落实,国际法上应否建立更具强制性的干预或者问责机制? 这是笔者本文拟结合中国实践和国际法法理讨论的问题。

一、《巴黎协定》主要缔约方提出“双碳”目标

2015 年 12 月,中国国家主席习近平出席气候变化巴黎大会并发表重要讲话,为《巴黎协定》的通过作出了历史性贡献。2016 年 9 月,中国批准《巴黎协定》,与其他国家一道促使其在 2016 年 11 月 4 日正式生效。根据《巴黎协定》,作为全球应对气候变化的自主贡献,所有缔约方应保证并通报自己的“双碳”目标。2020 年 9 月 22 日,中国国家主席习近平《在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话》中提出:“中国将提高国家自主贡献力度,采取更加有力的政策和措施,二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值,努力争取 2060 年前实现碳中和。”①这意味着作为世界上最大的发展中国家,中国将完成全球最高碳排放强度降幅,用全球历史上最短的时间实现从碳达峰到碳中和。

收稿日期:2021-12-24

作者简介:柳华文,男,山东栖霞人,中国社会科学院国际法研究所研究员。

①　习近平:《在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话》,《人民日报》2020 年 9 月 23 日第 3 版。

《巴黎协定》在名称上用“协定”(agreement)而不是“议定书”(protocol),更没有采用“实施议定书”的名称,表明它与《联合国气候变化框架公约》相关但具有独立性。任何缔约方都承担义务,即根据该协定做出国家自主贡献的承诺。必须注意的是,这里规定的是“行为义务”,而不是“结果义务”。① 承诺的实质内容和实现方式并无硬性要求,因而“双碳”目标的提出也具有程序性义务的特点。

中国切实响应气候变化国际协议、积极践行绿色可持续的发展理念,成为在应对气候变化中起表率作用的国家。由于美国在前总统特朗普任内于 2019 年 11 月 4 日正式通知联合国启动退出《巴黎协定》程序,近年来主要是中国和欧盟在抗击气候变化上发挥了重要作用。2021 年 4 月 16 日,应法国总统马克龙邀请,国家主席习近平在北京出席中法德领导人气候视频峰会。中、法、德三个一直重视应对气候变化的大国表达了深化气候合作的意愿和决心。4 月 22 日,国家主席习近平应美国总统拜登的邀请参加了美国组织的多方参加的领导人气候峰会,并在会上做了题为《共同构建人与自然生命共同体》重要讲话,对当今世界以多边主义和团结精神应对全球气候危机、共同构建人与自然生命共同体的形势、对策和路径做了重要阐述。② 习近平主席在美国气候峰会的讲话中表示,中方欢迎美方重返多边气候治理进程。他提到,中美刚刚共同发布了《应对气候危机联合声明》,中方期待同包括美方在内的国际社会一道,共同为推进全球环境治理而努力。美国总统拜登在会上宣布扩大美国政府的减排承诺:到 2030 年将美国的温室气体排放量较 2005 年减少 50%至 52%,到 2050 年实现净零排放目标。

2021 年 6 月,欧洲议会和欧洲理事会通过了《欧洲气候法》,规定欧盟到 2030 年将温室气体净排放量在 1990 年水平上减少至少 55%;到 2050 年在全欧盟范围内实现碳中和,到 2050 年之后实现负排放。这就从法律层面为欧洲气候政策设定了目标和方向,也意味着持续减排实现既定目标成为欧盟及其成员国不可逆的法律义务。截至 2021 年 12 月 20 日,《巴黎协定》现有 193 个缔约方均根据该协定向秘书处提交了国家自主贡献报告;厄立特里亚虽然不是缔约方,也做了提交;有 12 个缔约方提交的是第二次的国家自主贡献报告。③ 中国作为最大的发展中国家及时提出“双碳”目标,而且时间短、力度大,立场是一贯的,态度是坚决的,起到了引领作用。欧盟、美国等主要相关方都在 2021 年有自主减排的承诺,也具有积极意义。

二、“双碳”目标在国际法上的地位和意义

(一)《京都议定书》确立“自上而下”的法律义务

气候变化法是国际环境法的一个分支。国际环境法具有跨领域和多层次的特点,涉及国际、区域和国内多个层面。④作为一个新兴的国际法的部门法,国际造法和有约束力的法律规则的确认难以一蹴而就,考验着国际社会的政治和法律智慧。

1988 年,联合国大会通过了 43/53 决议,第一次把气候变化提升为全球共同关注的问题。同年,世界气候组织和联合国环境开发署共同建立政府间气候变化专门委员会。1992 年 5 月 9 日在纽约举行的地球峰会正式通过了《联合国气候变化框架公约》,标志着正式建立了通过国际合作来协同解决全球

---

① Jacob Werksman, “Remarks on the International Legal Character of the Paris Agreement”, *Maryland Journal of International Law*,10 (2019), p.361.

② 习近平:《共同构建人与自然生命共同体——在“领导人气候峰会”上的讲话》,《人民日报》2021 年 4 月 23 日第 2 版。

③ 各缔约方和非缔约方通报的国家自主贡献的情况,可见联合国气候变化官方网站相关主页:https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Home.aspx,最后访问时间:2021 年 12 月 20 日。

④ John C. Dernbach and Seema Kakade, “Climate Change Law: An Introduction”, *Energy Law Journal* ,1(2008), pp.9-29. Alexander Zahar, “A Bottom-Up Compliance Mechanism for the Paris Agreement”, *Chinese Journal of Environmental Law*, 1 (2017), pp.94-98.

气候变化问题的国际法制度。不过,该公约缺少对温室气体排放量进行强制性减排的规定。

为弥补《联合国气候变化框架公约》的不足,国际社会在 1997 年制定了《京都议定书》。美国布什政府 2001 年 3 月退出《京都议定书》,严重威胁到议定书的生效前景。由于美国的退出,《京都议定书》的影响力大打折扣。中国于 1998 年 5 月 29 日签署该议定书,2002 年 8 月 30 日向联合国提交了批准书。2004 年 10 月,俄罗斯批准了《京都议定书》,由此一度被搁浅的《京都议定书》2005 年 2 月 16 日在联合国生效。它是第一个具有法律约束力的旨在控制全球变暖而要求减少温室气体排放的条约。《京都议定书》确认“共同但有区别的责任”原则,据此为“附件 I 国家”(发达国家和经济转型国家)规定了具体的、具有法律约束力的温室气体减排目标,要求“附件 I 国家”在 2008—2012 年间总体上要比 1990 年温室气体排放水平平均减少 5.2% 。

在《京都议定书》的谈判中,广大发展中国家团结一致,在反对发达国家为发展中国家设立减排义务问题上获得了较大成功。然而,由于发展中国家温室气体排放的迅速增长,发展中国家不能简单依据“历史责任”的概念总是获得义务的完全免除。美国拒绝批准《京都议定书》的借口之一,就是议定书没有明确要求中国、印度、巴西等主要发展中国家承担温室气体减排义务。随着时间的推移,发展中国家在是否应该承担减排或限排义务问题上也有不同意见。在公约第四次缔约方会议上,阿根廷作为东道主,就曾呼吁发展中国家“自愿承诺”。与发达国家一样希望发展中国家减排的还有一些发展中国家,如小岛国联盟等。

由于美国的退出,加上没有获得足够和有效的支持,《京都议定书》规定的目标没有实现,而且出现了困境。这说明,国际立法不能简单地以目标为导向,不够平衡和不切实际的标准或者目标并不能因为国际条约的通过并以国际法义务的形式出现就能实现。美国不支持《京都议定书》固然是其孤立主义、实用主义、保护主义的表现,但是没有对缔约国的自主性给予充分的尊重,义务和责任分配在形式上的不均衡也的确不利于它被广泛接受和参与。

(二)《巴黎协定》规定“自下而上”的法律安排

2015 年 12 月联合国气候变化巴黎大会通过的《巴黎协定》弥补了《京都议定书》的不足,从而成为历史性的进步。在这一点上,克服《京都议定书》本身的缺陷所形成的新思路正是起草《巴黎协定》的一个指导思想,也是理解和适用《巴黎协定》的参考。从《京都议定书》到《巴黎协定》,世界应对气候变化治理机制发生了根本转变,从《京都议定书》依赖自上而下(top-down)的治理机制到《巴黎协定》的依靠自下而上(bottom-up)的治理机制。《巴黎协定》由于成功覆盖了全球 96%的温室气体排放量,从而成为全球气候变化谈判在经历了哥本哈根气候变化大会以来的低潮与挫折之后的一次重大胜利。

《巴黎协定》第四条是缔约方自愿减排的核心规定。其特点是将裁量和决定权交给缔约方——国家或者区域经济一体化国际组织,所有缔约方都有义务提出自己的关于减排的目标和主张,包括发达国家、发展中国家、最不发达国家和小岛屿发展中国家。

为了最大程度赢得各国、特别是大国、利害相关国的参与和支持,《巴黎协定》在事实上放弃了《京都议定书》所遵循的“发达国家”和“发展中国家”两分法基础上区别待遇的模式。协定仍然秉承“共同但有区别责任”原则,但是重心已然不像《京都议定书》般强调发达国家的强制减排义务,而更多的是在强调当前的世界各国按照各自能力和自愿原则而进行的国家自主贡献减排模式。这一规定极具创造性,并具有非常深远的影响。

当代国际法中的多边条约特别强调国际实施机制的设计,《巴黎协定》在这一关键问题上显示了宽松、灵活的特点。第十五条中规定建立一个机制以“促进执行和遵守”本协定,而且“该机制应由一个委员会组成,应以专家为主,并且是促进性的,行使职能时采取透明、非对抗的、非惩罚性的方式;委员会应特别关心缔约方各自的国家能力和情况”。

有学者认为,《巴黎协定》只是要求缔约方制定自己的目标并采取努力,具有政治性的特征。① 有学者认为,《巴黎协定》的灵活性制度设计在最大程度上吸引了全球的广泛参与和支持,淡化了发展中国家与发达国家间的对立,却又由于强制履约机制的缺失而使得本来就不易落实的国际条约履约更加充满风险和不确定性,如何实现条约的灵活性和有效性双重目标,如何以较低的成本实现协定的气候减缓雄心目标,都是国际社会在"后《巴黎协定》时代"面临的亟待解决的棘手问题。②可以看出,《巴黎协定》有"自下而上"的安排,但是"上"的权威性有局限。因此,许多学者对《巴黎协定》规定的履约机制不满意或者感到不安。

(三)可与国际人权机制类比的《巴黎协定》履约机制

虽然谈判过程中的建议方案是很丰富的,从激进的建立国际气候法庭到根本不提实施机制的建立,不一而足,但是最终通过的第十五条为《巴黎协定》的实施设计了一个倡导、促进性质的专家委员会,而非有"牙齿"的强有力的机构,更谈不上司法或者准司法机构。它明确强调公开、透明以及非对抗性、非惩罚性的工作方式。③ 这极易让人联想到国际人权法上联合国人权条约的国际实施机制,简直是如出一辙。人权与环境保护都是当下国际治理的焦点,它们之间有密切的联系。如果说环境权是一项人权,那么环境保护规则理论上可以纳入人权法。实践中,在国际法上它们分别属于不同的规则体系,由不同的工作机制主导和推动。但是,这种实际状况不能改变它们之间在国际法内在规律上的相通性、可比性。实际上,《巴黎协定》是应对气候变化国际立法中首个明确提到人权的条约,它在序言中的多个段落涉及人权,特别是承认"气候变化是人类共同关注的问题,缔约方在采取行动处理气候变化时,应当尊重、促进和考虑它们各自对人权、健康权、土著人民权利、当地社区权利、移徙者权利、儿童权利、残疾人权利、弱势人权利、发展权,以及性别平等、妇女赋权和代际公平等的义务"。

笔者对《巴黎协定》持肯定和乐观的态度。基于国际法的性质及其运作规律,对于履约机制要有准确的定位,不能有过高的预设。联合国成立后,陆续通过了一系列联合国人权公约,在实施机制方面根据公约或者公约的任择议定书所建的"条约机构"(treaty body),负责监督相应公约的实施。几十年来,联合国人权条约机构作为履约机制大致形成了一些有共性的工作程序。以笔者担任委员的联合国《禁止酷刑公约》的条约机构——禁止酷刑委员会为例,它对所有缔约国适用的程序是国家履约报告审议程序,即所有缔约国定期向委员会提交关于履行该公约取得的成就、遇到的困难与挑战的国家报告,并参加委员会对报告的审议会议。审议的结果是委员会通过一个具有建议性质的《结论性意见》,既肯定成绩,又指出问题,提出关切和建议。除此之外,委员会还有其他的重要职能,特别是由缔约国自主决定是否接受调查程序和个人申诉程序。这种条约机构本质上是一个专家委员会,专家以个人身份而非缔约国政府代表的身份依据公约开展工作。联合国以条约机构为代表的监督机制对于各核心人权公约来说看似约束性、刚性不强,但是,正因为此,联合国人权条约体系有着广泛的代表性。截至 2021 年 12 月 20 日,《禁止酷刑公约》有 173 个缔约国。另一个核心人权公约《儿童权利公约》有 196 个缔约国,是世界上缔约国最多的国际条约。

国际人权条约的缔结和实施不是以国家之间的利益交换为基础的,这与传统的国际条约不同,它规定了尊重和保障人权的国际标准,却没有规定强有力的保障机制——建立一个类似国际人权法院或者

---

① Alexander Zahar, "A Bottom-Up Compliance Mechanism for the Paris Agreement", *Chinese Journal of Environmental Law*, 1 (2017), pp.94-98.

② 何晶晶:《从〈京都议定书〉到〈巴黎协定〉:开启新的气候变化治理时代》,《国际法研究》2016 年第 3 期,第 83 页。

③ See Christina Voigt, "The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2 (2016), pp.161-173.

一个可以采取制裁手段与措施的国际机构。但是,这正符合国际法主要是作为平等主体的主权国家之间的法律的本质特点和运作规律。这个世界不存在当然的有普遍管辖权的法院,不存在世界政府。国际法的实施主要靠国家的自力和国家之间的合力救济,且以自力救济为主。越是对国家主权限制强的条约,越不太可能被国家接受。一个看似实质性义务和程序性义务失衡、具有不对称特征的国际条约,反而会具有广泛、长远的强大生命力。七十多年来,联合国人权条约体系历久弥新,获得了广泛的接受和参与,就是一个典型的例子。

《巴黎协定》的起草者们非常清楚实施《联合国气候变化框架公约》的远大目标,也清楚《京都议定书》等前期国际法实践的教训,要做到初心不改,同时最大限度地鼓励各国的参与,需要各国、各方发挥主动性、积极性和创造性。自愿承诺减排任务是对自力维护的国际法规律的反映——从根本上说,国际法不是依靠外力、由权威第三方来强制运作的,各国的内生动力、自主性、自觉性才是其生命力之源。凡是国际标准,都应有一定的国际实施机制,但这个实施机制需要满足合法性与正当性的要求,不是越强越好,尤其不能让各国有不适当的“自缚手脚”的担忧。必要的国际协调固然是不可或缺的,但应当以各国的信任、有限制的主权让渡为前提。因此,《巴黎协定》语焉不详,没有在国际实施机制上过多着墨,没有刻意规定各国履约、践诺的考核、检查、评估安排,而是做了较为宽松的规定,也为未来进一步发展相关机制留下空间和余地。

因此,“后《巴黎协定》时代”国际社会面临的新挑战和新任务是如何在必要时进一步细化《巴黎协定》,把协定的关键条款和原则落在实处,即保持和增强《巴黎协定》缔约国的履约积极性,促进国家自主贡献的通报及其实现,是“促进”而不是“强制”。在笔者看来,《巴黎协定》坚守《联合国气候变化框架公约》的初心、宗旨和目标,最大限度地尊重和发挥缔约方的积极性、主动性和创造性是优点,其相对较弱的国际履约监督机制符合国际法的产生、发展、发挥作用的客观规律和特点,同样是其优点,是其成功的原因。这一点需要客观和平衡的理解。英国剑桥大学讲席教授乔治·维努莱斯深刻地指出,比起“约束”(bind)国家,《巴黎协定》更强调“影响”(influence)不同层级的人类行为,而且这种影响不单单是靠“强制”(coercion),而是更融合“利益”(intrest)和“价值”(virtue)因素;《巴黎协定》是现实主义的,虽然看起来不完美,但是比之前的法律设计更符合人类本性,有可能是“少胜于多”。①

2016 年 5 月,《巴黎协定》特设工作组在波恩举行首次会议,正式启动了遵约机制谈判进程。谈判中,总体上,各方均同意《巴黎协定》遵约机制的目的是促进实施和推动遵约,其性质应是促进性的、透明的、非对抗性和非惩罚性的,并应考虑各方不同的国情和能力。② 2017 年 11 月斐济气候大会通过的“塔拉诺阿对话机制”(Talanoa Dialogue)为《巴黎协定》第十五条规定的“全球盘点机制”的具体形式,以广泛参与度、强化透明度和充分包容度为原则开展工作。2018 年 12 月 15 日,联合国气候变化缔约方大会在波兰卡托维茨举行。会议使制定《巴黎协定》的实施细则的工作收官。本次缔约方大会对“国家自主贡献”“气候变化适应”“气候资金”“技术框架”“透明度机制”“全球盘点”和“遵守机制”达成了统一的技术性和程序性规范。卡托维茨气候大会确立了透明度框架,强调全体缔约方应按照统一的科学标准编撰报告,公约秘书处设立“技术专家组”。在技术专家组依据评审并撰写报告后,缔约方将通过网络平台对技术专家报告提出的履约问题进行讨论。卡托维茨气候大会明确了专家委员会的组成、工作方式和职责。专家委员会是《巴黎协定》的常设机构,组成委员会的 12 名专家由《巴黎协定》缔约方会议选举产生,以地区为原则,应来自科学界、技术界、经济界和法律界。每名专家任期三年。委员会的职责包括:一是就某个具体问题进行讨论或协商;二是审查缔约方是否履行协定规定的义务;三是在

---

① Jorge E. Vinuales, “The Paris Agreement on Climate Change”, *German Yearbook of International Law*, 59 (2016), pp.43-45.

② 宋冬:《论〈巴黎协定〉遵约机制的构建》,外交学院 2018 届博士论文,第 89 页。

缔约方同意的基础上,对缔约方履行不足的情况进行讨论或评论。可以看出,该委员会仍是对话性和建议性较强的组织安排,缺乏有力的监督机制。①这都与《巴黎协定》“自下而上”自主贡献模式的立法宗旨和精神是一致的。

2021 年 11 月,英国格拉斯哥大会就《巴黎协定》实施细则进一步达成共识。关于国家自主贡献(NDCs)共同时间框架,会议重申尊重由国家自主决定的特性,鼓励各缔约方在 2025 年通报实施到 2035 年的 NDCs,在 2030 年通报实施到 2040 年的 NDCs,依此类推,此后每五年通报一次。

《巴黎协定》缔约方所做的自主贡献承诺不属于《巴黎协定》的一部分,不具有同《巴黎协定》一样的法律效力。有外国学者忧虑忡忡地认为,鉴于此,加上缺少制裁措施,不可避免地产生法律上的不确定性、不可预期性和严重依赖缔约方的善意的情况。② 笔者却乐观地认为,国际人权法的历史及其实践表明,尊重和保障人权的目标,国际人权机制有很多发展,取得了许多重要成就,对不同区域、国家和地区的人权事业的推动也发挥了积极作用。我们也应该看到,环境保护的全球意识正在形成,新的时代条件下,对于人类命运共同体、人与自然生命共同体、积极应对气候变化的意识越来越深入人心,国际共识会越来越多。国际舆论和政治压力或者正确的政治意愿和道义驱动力,都有助于让各缔约方重视并积极推动《巴黎协定》的落实,这是大方向、大趋势。

(四)《巴黎协定》下自主减排承诺(“双碳”目标)的国际法性质

如何准确地理解一国就“双碳”目标做出的自主减排承诺的国际法性质? 如同国际人权条约中缔约国的义务并非源于与其他缔约国相互之间的利益交换一样,《巴黎协定》中国际义务是单边承诺,并不以别的缔约国或者缔约方对等安排或者利益交换为直接依据。一国自主减排承诺在国际法上是一种单边的法律行为,同时,它源于《巴黎协定》的规定,也是履行一种基于条约的国际法律义务。这种国际法义务就是自主做出承诺,至于承诺什么内容,如何实现,则是一国主权范围内的事,《巴黎协定》并没有硬性调整,因此,它虽是基于国际条约作出的,但同时是一种单边行为。即使没有国际条约的要求,一国也可以主动进行单方面承诺。事实也的确如此,比如,厄立特里亚不是该协定的缔约国,也提交了国家自主贡献的承诺。《巴黎协定》增加了这一单方行为的根据,推动了该行为。《巴黎协定》并没有更多地干预这一行为的内容和法律效力,更进一步的法律地位和效力的分析,应该在国际法上单方面行为的概念下进行。也就是说,《巴黎协定》明确了自愿减排单方面法律行为的法律根据,增加了其合法性和正当性,而其具体的内容及其实施方式,则是由单方面行为的主体自主确定。

在国际法上,单方面行为或称单边行为(unilateral act),是一种独立的法律渊源,具有法律约束力。关于国家单方面行为的定义,有学者指出,它是一国自主做出的、没有提到其他国家的、具有法律渊源意义的行为;一国的承诺所采取措施的通知、抗议、对条约的保留或者任择性声明等都可视为单方面的行为。③ 这一概念还可参见联合国国际法委员会于 2006 年通过的《适用于能够产生法律义务的单方面国家声明的指导原则》中的表述,它指出:“公开作出的并显示受约束意愿的声明可具有创立法律义务的效力。”④中国国际法学家李浩培先生为了将其与一般的单边行为区分,专门称之为“单边法律行为”,所指是一样的。他指出,单边法律行为是特殊的国际法渊源,也常常与国际条约有关——“其效力的依据主要是保护一方对他方意思表示的信赖的一般法律原则(或称为善意原则),但是有时尚有国际习惯

---

① 季华:《〈巴黎协定〉实施机制与 2020 年后全球气候治理》,《江汉学术》2020 年第 2 期,第 46—53 页。

② Andras Huszar, “Preliminary Legal Issues in the Historic Paris Climate Agreement”, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, (2016), pp.198-201.

③ Betina Appel Kuzmarov, *Unilateral Acts: A History of a Legal Doctrine*, New York and London: Routledge, 2018, p.1.

④ 《联合国国际法委员会工作报告》(2006 年),纽约:联合国,联合国文件第 A/61/10 号,中文版,第 270 页。国际法委员会的这个定义源自国际法院 1974 年在“核试验案”判决中的意见。See *Nuclear Tests* (*Australia v. France*), Judgment, *I.C.J. Reports* 1974, p. 253, pp.267-268, paras 43,46; pp. 472-473, paras. 46, 4。

或条约作为根据”。① 实践中,代表国家的官员和政府部门在国际场合做出的具有法律性质的正式声明作为国家单方面行为的出现,并不需要专门明示强调其为法律行为。中国和其他缔约方所提出的“双碳”目标是基于《巴黎协定》作出的,因为不是一般的政治或者政策性声明,而是具有法律性质的声明,具有作为国际法渊源的单方面行为的性质。剑桥大学的维努莱斯教授也持此种观点。他认为,自主贡献承诺属于《巴黎协定》在联合国《条约法公约》第三十一条中所提到的条约的“嗣后协议”或者“嗣后实践”,构成产生法律约束力的单边行为。②

这就是说,“双碳”目标的提出具有多重的国际法性质,它既是基于《巴黎协定》的履约行为,又是一国单方面的行为。如果将其全然看作国际履约行为,这将难以解释“双碳”目标的具体内容和实施模式的复杂性,超出了国际条约的要求或者国际条约调整的范畴;如果仅看作一国单方面的行为,又可能忽视国际通报、报告、交流、对话和评估等国际层面的以国际条约为根据的工作。传统的国际条约可能就事论事,就是缔约国之间直接的权利与义务的对等基础上的安排。可是《巴黎协定》的特殊性就在于它是基于自主贡献的多边安排,是以国家单方面的行为为基础进行的多边安排。这种双重属性是我们认识国家“双碳”目标的提出及其实施的国际法性质的关键,这将指导我们对未来《巴黎协定》的实施机制的设计与运作的认识。

有外国学者从《巴黎协定》未规定“结果义务”、缺乏问责和执行力的角度分析,加上美国政府一度退出该协定,哀叹《巴黎协定》“失败”。③ 有中国学者认为,缔约方根据《巴黎协定》承担了通报、报告、交流一类的程序性法律义务,但是对于缔约方的相关政策和行动缺少足够的约束力,因此,承诺能否实现依赖缔约方的诸如国际形象一类的政策和道义考量。④ 如果真的是这样,那么国际社会就不得不继续谈判、朝着使国家自主承诺国际化、法律化方向发展了。事实并非如此。如果能理解作为国际法的《巴黎协定》的定位和功能,辅以国家单方面行为的国际法认识,就不会认为《巴黎协定》前景黯淡或者认为承诺的落实仅仅是个政策和道义考量的问题了。

也有学者认为,缔约方的自主贡献承诺并不需要全体缔约方认可或者批准,缔约方也有权利对承诺做出修订,这也说明它不具有法律约束力。⑤ 这样的认识恰是忽略了单方面承诺行为产生国际法渊源的情况。同时,理论上缔约方“可以修订”,并不等于可以任意修订。一方面,缔约方自主贡献是履行《巴黎协定》规定的“行为义务”,而不是“结果义务”,不能简单地以过程或者终极指标论成败;另一方面,第四条第二款规定的这种行为义务也是结果导向的,除非有科学、合理的理由,因为有该条第三款“逐步增加”“尽可能大的力度”的规定和国际人权法、国际环境法上都有的“进步不可逆”的法律原则,这种承诺是不可逆转或者退步的。⑥ 由于缔约方局部利益与全球整体利益、短期利益与长远利益的统一性,政治、舆论、国际形象等的制约或者鼓励,不需要过分担心缔约方的履约善意。对于发挥重要作用的大国或者经济一体化组织来说也是这样。美国可以选择根据《巴黎协定》的退约条款退约,在国际法上并不能奈之何;在法理上,作为单方面的法律行为,一国对其自主贡献的承诺作出实质上属于退步的修正有可能在国际法上具有形式上的合法性,但是在信息公开的今天,退约或者被认为不严肃对待自主

---

① 李浩培:《国际法的概念与渊源》,贵阳:贵州人民出版社 1988 年版,第 117 页。

② Jorge E. Vinuales,“The Paris Agreement on Climate Change”, *German Yearbook of International Law*, 59 (2016), 27.

③ Emma Cockett, “The Paris Agreement: An Exercise in Failure”, *North East Law Review*, 1 (2020), pp.81-89.

④ Wang Ruibin, “Implementing the Paris Agreement: Achievements and Constraints”, *China International Studies*, 63 (2017), pp. 89-90.

⑤ Jacob Werksman, “Remarks on the International Legal Character of the Paris Agreement”, *Maryland Journal of International Law* , 10 (2019), p.362.

⑥ See Matthew CM Hill, “Keeping Commitments: Examining the New Principles in the Paris Agreement”, *New Zealand Journal of Environmental Law*, 21 (2017), pp.66-79.

承诺本身,都肯定会有国家声誉特别是公信力方面的严重代价。

总而言之,根据《巴黎协定》做出具有相当程度的国家单方面行为特点的“双碳”目标并非简单的政治宣示,而是有国际法效力的,对缔约国或者缔约方来说有法律约束力,但是它却并不意味着其实施在本质上是完全由《巴黎协定》控制,相反是由做出该行为的主体作为主要实施和判断主体。《巴黎协定》作为国际条约只规定了松散、薄弱的履行机制来提供一种辅助性的国际协调和交流平台。这符合国际法主要作为国家之间的法、主要依靠国内的努力来保障实施的特殊性质和运作规律,符合应对气候变化需要提升最广泛的参与性、主动性、积极性和创造性的现实需要。因此,“双碳”目标的提出和落实,从减排的国际法义务来说,更主要的是源于国际法上的国家单方面的行为,是一种自我约束,依靠的是各国对于国际法的善意遵守,目前不存在、将来也不应存在非自愿的、强制性的国际核查和制裁机制。

三、以中国为例看“双碳”目标的落实

国务院新闻办公室于 2021 年 10 月 27 日发表《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书。白皮书提到:“作为负责任的国家,中国积极推动共建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系,为应对气候变化贡献中国智慧中国力量。面对气候变化严峻挑战,中国愿与国际社会共同努力、并肩前行,助力《巴黎协定》行稳致远,为全球应对气候变化作出更大贡献。”①中国是以实际行动积极响应《巴黎协定》的要求。

自“十二五”开始,我国就将单位国内生产总值二氧化碳排放(碳排放强度)下降幅度作为约束性指标纳入国民经济和社会发展规划纲要,并明确应对气候变化的重点任务、重要领域和重大工程。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要将“2025 年单位 GDP 二氧化碳排放较 2020 年降低 18%”作为约束性指标。为指导和统筹做好碳达峰碳中和工作,我国于 2021 年成立碳达峰碳中和工作领导小组,各省(区、市)陆续成立碳达峰碳中和工作领导小组,加强地方碳达峰碳中和工作统筹。

2020 年 9 月 22 日,中国国家主席习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上宣示了中国的“双碳”目标。2021 年 9 月 21 日,习近平主席出席第七十六届联合国大会一般性辩论时重申了中国的“双碳”目标,并宣布中国将大力支持发展中国家能源绿色低碳发展,不再新建境外煤电项目。2021 年 10 月 12 日,习近平在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上发表主旨讲话宣布,为推动实现碳达峰、碳中和目标,中国将陆续发布重点领域和行业碳达峰实施方案和一系列支撑保障措施,构建起碳达峰、碳中和“1+N”政策体系。这里的“1”指的是同年 9 月 22 日出台的《中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》。该意见明确实现“双碳”目标要坚持“全国统筹、节约优先、双轮驱动、内外畅通、防范风险”的工作原则,并提出了阶段性目标和具体措施。2021 年 10 月 26 日,国务院印发《2030 年前碳达峰行动方案》,是“1+N”政策体系中“N”的首要文件,专门对实现 2030 年前碳达峰目标进行了总体部署并提出“碳达峰十大行动”,将对未来计划出台的其他多项“N”系列政策起到统领作用。10 月 28 日,中国向公约秘书处正式提交《中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措》和《中国本世纪中叶长期温室气体低排放发展战略》。可以预见,中国将继续在立法、政策制定及其实施上推进“双碳”目标的分解及其落实。

在国际人权法上,有一个“横向效力”(horizontal effect)的概念,指虽然人权条约都是由缔约国政府签署和批准的,但是根据条约承担义务的不仅仅是缔约国政府,政府还有义务保障在其领土上或者接受其管辖的个人、企业和组织同样遵守公约中尊重和保障人权的义务。虽然这些非国家的行为体需要通过作为或者不作为的方式遵守人权标准,但是并不直接在联合国的人权机制中出现,在相应机制中正式

① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国应对气候变化的政策与行动》,《人民日报》2021 年 10 月 28 日第 7 版。

出面的还是缔约国政府。① 在国际环境法的领域，政府以外的个人、企业和组织的力量更加明显，甚至许多政府确立的环境保护、减排目标，恰恰是需要经由个人、企业和组织去具体实现的。中国的减排实践也表明了这一点。这也能够说明，关于"双碳"目标的国际法，难以做到"一竿子插到底"，直接、具体干预实际措施和行为，而是需要尊重国家的管辖权，主要依赖缔约国自身的努力。

2020 年 11 月举行的中央全面依法治国工作会议正式确立了习近平法治思想。习近平总书记在此次会议的讲话中强调要坚持统筹推进国内法治和涉外法治。②确立和实施"双碳"目标也是国内法与国际法有机联系的典型实例。在"双碳"目标的确立和实践过程中，国内法和国际法需要维持建设性的平衡关系。它们在应对气候变化的共同目标下，相互补充，相互加强。③ 其中，对缔约国来说首要的，也是主要和经常要做的工作就是完善本国立法和相关制度，促进法律与政策的实施。中国 2015 年修订了大气污染防治法，现在正在积极推动《碳排放权交易管理暂行条例》立法进程。有学者建议中国应尽早制定《应对气候变化法》，逐步建立与国际接轨、统一协调且具有中国特色的碳中和法律制度体系。④

中国的实例说明，如同人权是国际人权条约的调整事项，但是人权条约的实施主要依靠国内社会的努力一样，应对气候变化的国际法的实施也主要依靠国内社会的努力。应对气候变化的目标和标准是普遍性的，但是根据标准、实现目标的路径是丰富、多样、动态发展的。

结　论

由于克服了《京都议定书》"自上而下"设定缔约方义务、承担减排责任不够全面和均衡等教训，《巴黎协定》规定了"自下而上"做出自主贡献减排承诺的安排，而且在国际实施机制上强调促进和协调以及非惩罚性，带来了国际社会的广泛参与。2021 年《巴黎协定》缔约方、包括主要的大国和欧盟积极做出"双碳"目标承诺是积极进展。各国根据《巴黎协定》所做的"双碳"目标承诺，既具有履行条约程序性义务的特征，又属于国际法上的单方面的法律行为，是一种特殊国际法渊源，有法律效力，但是主要依靠国内的自主努力来实施。这与国际人权条约的国际机制和主要依靠国内的努力加以实施的规律和特点有相似之处。

《巴黎协定》对缔约方义务的设定以及履约机制的设计都符合国际法的性质和运作规律。有效实现"双碳"目标，国情是基础，法律和政策应符合实际，特别是符合国内法和国际法的功能定位，尤其要重视各国及其人民的内生动力、主动性、积极性与创造性，在此基础上加强国际协调、指导与合作，以自愿参与和建设性合作为基础加强国际履约机制的工作。作为世界上最大的发展中国家，中国以积极推动构建人类命运共同体特别是共同构建人与自然生命共同体为理念，积极参与世界应对气候变化的国际法实践。言必信，行必果，中国率先做出"双碳"目标承诺，并在国内积极采取多种措施促进目标的实现，是实施《巴黎协定》的典范，同时反映了"双碳"目标基于条约规则产生，兼具国家单方面法律行为特征，主要依靠国内努力加以实施的特点。

---

① Lottie Lane, "The Horizontal Effect of International Human Rights Law in Practice: A Comparative Analysis of the General Comments and Jurisprudence of Selected United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies", *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5 (2018), p.87.

② 习近平：《论坚持全面依法治国》，北京：中央文献出版社 2020 年版，第 5 页。

③ Maria Socorro Manguiat, Andy Raine, "Strengthening National Legal Frameworks to Implement the Paris Agreement", *Carbon & Climate Law Review*, 1(2018), pp.15-22.

④ 李猛：《"双碳"目标背景下完善我国碳中和立法的理论基础与现实路径》，《社会科学研究》2021 年第 6 期，第 90—99 页。

An Interpretation of the Targets of Carbon Peaking and Carbon Neutrality With Their Implementation: From the Perspective of the International Law

Liu Huawen

(*Institute of International Law*, *Chinese Academy of Social Sciences*, *Beijing* 100720, *China*)

Abstract: China has played an active role in global response to climate change, and pledged to reach peak carbon emissions before 2030 and achieve carbon neutrality before 2060, demonstrating its commitment to act as a responsible major country. *The Paris Agreement* is the legal base of this commitment. In 2021, the parties of *the Paris Agreement* including the major actors like China, the United States and the EU declared their "double carbon" targets. This progress is the new and successful achievement of the international law on climate change, basing itself upon the lessons learned from *the Kyoto Protocol*, and benefiting from the new creative design of *the Paris Agreement*. The pattern of the obligation of the parties has been shifted from the top-down model of *the Kyoto Protocol* to the bottom-up model of *the Paris Agreement*. And obviously, the international implementation mechanism of *the Paris Agreement* is a weak one with promotional functions, rather than a strong one which can adopt punishing measures. The extensive participation including the engagement of the major actors of the world and the ambitious "double carbon" targets they have pledged is a success of *the Paris Agreement*. It is crucial to consider *the Paris Agreement* from the perspective of the international law. The nature of the international law lies in that it is the international rules between equal parties without superior powerful government or judicial organ. The enthusiasm, initiative and creativity of the parties of the international treaties, instead of the forces from outside, are important and decisive. Therefore, the implementation of *the Paris Agreement* is appropriate. The "double carbon" targets are raised by the stated parties or the EU as a party according to *the Paris Agreement* as procedural obligation. But *the Paris Agreement* does not imply the details of the content of the targets or the operational measures to realize them. On the contrary, it is for the concerned party itself to carry out the tasks mainly through its own efforts inside the country or region. China has played an active role in compliance with *the Paris Agreement* and adopted comprehensive measures inside the country to implement the "double carbon" targets, proving that the obligation under *the Paris Agreement* is in nature both the treaty obligation and the obligation from unilateral act which mainly rely on the domestic efforts for implementation.

Key words: carbon peaking; carbon neutrality; intended nationally determined contributions; international law

(责任编辑　郭昌盛)